

Politiche per le famiglie e disuguaglianze

Chiara Saraceno, | 08 luglio 2020

I Policy Highlights di "Politiche Sociali/Social Policies": questo articolo è una sintesi di un contributo con lo stesso titolo in uscita sul numero 1/2020 della rivista.

L'impatto delle politiche per le famiglie sulle disuguaglianze non è scontato

Le politiche per le famiglie possono concorrere a ridurre, o viceversa rafforzare uno o più tipi di disuguaglianze: tra uomini e donne, tra chi ha (più) figli e chi non ne ha, o ne ha uno solo, tra famiglie povere e famiglie non povere, tra famiglie formate diversamente.

Il rafforzamento, o viceversa la riduzione di una o più disuguaglianze, può essere un obiettivo intenzionale, o invece l'esito secondario, talvolta persino non voluto, di altri obiettivi.

È stato l'obiettivo di sostenere la natalità a motivare in Francia, all'inizio del secolo scorso, misure di sostegno alle famiglie con figli perché non si impoverissero facendo un figlio in più, laddove in altri paesi, ad esempio in Svezia, nello stesso periodo l'obiettivo era di evitare, tramite la diffusione della contraccezione, che perciò venne legalizzata prima di altrove, che i poveri facessero troppi figli.

Il disegno di una politica di contrasto ad un tipo di disuguaglianza può anche avere l'effetto imprevisto di allargarne altre. Ad esempio, considerare e programmare i servizi per la prima infanzia prioritariamente come uno strumento per favorire la conciliazione famiglia-lavoro per le madri, in contesti in cui sono più spesso le madri più istruite ad essere occupate, può allargare le disuguaglianze tra donne, e tra i loro figli. Viceversa, considerarli e programmarli anche, se non soprattutto, come strumento per consentire ai bambini pari opportunità nello sviluppo delle proprie capacità può avere un impatto favorevole sulla riduzione delle disuguaglianze tra bambini, allo stesso tempo allargando a tutte le madri il sostegno nella cura ed educazione dei figli.

Quale è, dunque, in Italia l'impatto sulle disuguaglianze delle principali politiche per le famiglie?

La situazione italiana: un inefficace contrasto alle disuguaglianze

In primo luogo, l'analisi segnala come il possibile impatto sulla riduzione delle disuguaglianze, anche se fosse un obiettivo esplicito delle politiche in oggetto, è comparativamente contenuto, stante il peso ridotto che esse hanno nel loro complesso nel comparto delle politiche sociali e della spesa a queste allocata. Inoltre, nonostante l'Italia privilegi i trasferimenti monetari rispetto all'offerta di servizi, che di norma hanno una migliore efficacia redistributiva, il valore dei primi si colloca comparativamente ad un livello medio-basso.

Su questo sfondo, l'analisi del modo in cui sono disegnate le singole politiche, dei loro target, criteri di accesso e livelli di copertura, mostra che le politiche per le famiglie in Italia pongono seri problemi di disuguaglianza.

Per quanto riguarda l'impatto dei trasferimenti monetari legati alla presenza di figli (assegno al nucleo familiare, assegno per il terzo figlio, detrazioni fiscali) sulle disuguaglianze di reddito, sia la categorialità dell'assegno al nucleo familiare sia la mancanza di una imposta negativa fanno sì che una parte delle famiglie con figli più povere rimanga del tutto o in parte esclusa da questi trasferimenti, aumentando, quindi, le disuguaglianze sia tra i più e i meno abbienti sia, a parità di reddito,

tra famiglie il cui reddito principale deriva da rapporti di lavoro differenti. Solo l'assegno per il terzo figlio ha un chiaro obiettivo ed efficacia redistributiva verso i più poveri ed una caratteristica universalistica, anche se la sua cessazione quando uno dei figli diventa maggiorenne ne riduce la portata.

Nel caso dei servizi per la prima infanzia (0-3), trattandosi di servizi scarsi (anche tenendo conto di quelli privati coprono complessivamente solo il 25% della fascia di età), con una distribuzione territoriale molto disomogenea e concepiti principalmente come strumenti di conciliazione famiglia-lavoro, mentre non riescono a realizzare neppure questo obiettivo per un'ampia quota di madri lavoratrici, di fatto escludono la maggioranza dei bambini. Tra questi, inoltre, sono a rischio di esclusione proprio quelli che maggiormente trarrebbero vantaggio da un servizio educativo che riequilibrasse in parte la scarsità di risorse per lo sviluppo dovuta alle condizioni socio-economiche familiari. Il cosiddetto "effetto Matteo", contro-distributivo, rilevato anche in altri paesi per gli asili nido, è particolarmente forte in Italia data non solo la loro scarsità, ma il forte sbilanciamento dell'occupazione femminile a favore delle donne più istruite e la distribuzione territoriale dei nidi in direzione inversa alla incidenza della povertà minorile.

Il contrasto alle disuguaglianze di genere è fortemente limitato non solo dalla scarsità delle politiche di conciliazione, ma dalla timidezza delle politiche che sostengono attivamente un riequilibrio di genere: la scarsa remunerazione del congedo parentale, ad esempio, scoraggia i padri dal prenderne una parte, nonostante esista una quota riservata loro. E il congedo di paternità è poco più che simbolico.

Anche la scarsità di servizi per la non autosufficienza e la concentrazione della spesa sull'assegno di accompagnamento sembrano basarsi sulla presunzione che ci sia un familiare, di fatto una donna, in grado di effettuare le attività di cura necessaria. Ciò non solo cristallizza le disuguaglianze di genere, conferma anche quelle di classe sociale nell'accesso alla appropriatezza delle cure.

Conclusioni

Alcune riforme mirate aumenterebbero la capacità delle politiche per le famiglie di ridurre le disuguaglianze. Una riguarda la razionalizzazione e unificazione dei trasferimenti monetari legati alla presenza di figli in direzione di un assegno unico universale. Benché in linea di principio ciò raccolga un ampio consenso trasversale, vi sono tuttavia alcuni nodi concettuali controversi. Il più importante riguarda la differenza tra universalismo orizzontale - lo stesso importo per tutti i figli indipendentemente dal reddito familiare - o verticale - un importo variabile inversamente al reddito. Entrambe le opzioni hanno le loro buone ragioni dal punto di vista dell'eguaglianza e presentano rischi simmetrici. Nel caso dell'universalismo orizzontale, l'effetto redistributivo sarebbe ridotto. Nel caso dell'universalismo verticale, ci potrebbe essere un effetto di scoraggiamento di un secondo reddito, particolarmente negativo nei confronti delle madri in famiglie a basso reddito.

Più lineare sarebbe l'effetto di sostegno all'uguaglianza tra bambini, tra famiglie, tra madri, di un ampliamento in direzione universalistica dei servizi educativi per la primissima infanzia e la loro gratuità analogamente alla scuola dell'infanzia e dell'obbligo. Qui il passaggio è già avvenuto a livello legislativo, nella misura in cui anche i servizi per la fascia 0-6 - nidi e scuole dell'infanzia, ma anche servizi più flessibili - sono divenuti a pieno titolo parte del sistema educativo. Come nel caso dell'assegno unico, il problema principale sta nel costo. Gli effetti del lockdown in seguito alla pandemia, inoltre, hanno colpito severamente questi servizi, con il rischio che, specie quelli per la fascia 0-3, vengano riportati nell'alveo dell'assistenza.

Anche la riforma dei congedi parentali e il rafforzamento del congedo di paternità nel senso di un maggiore equilibrio tra padri e madri avrebbero effetti univoci in direzione di una maggiore uguaglianza di genere. Anche se in questo settore esistono crescenti disuguaglianze tra lavoratrici e lavoratori in un mercato del lavoro sempre più frammentato.

Controversa nel dibattito e opinione pubblica, ma a mio parere urgente, è la riforma dell'indennità di accompagnamento, nella direzione di un almeno parziale riequilibrio a favore di servizi. Non se ne parla neppure nel disegno di legge "family act" di recente approvato dal consiglio dei ministri, che invece affronta il tema della razionalizzazione dei trasferimenti monetari per i figli, il riequilibrio di genere nell'utilizzo dei congedi e, indirettamente, l'ampliamento dell'offerta dei servizi educativi per la primissima infanzia.

